

Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej - próba analizy

Frączek, Piotr

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Frączek, P. (2020). Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej - próba analizy. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 7(1), 27-49. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2020.1.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej – próba analizy

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie struktury wybranych świadczeń – pieniężnych lub niepieniężnych – w systemie pomocy społecznej oraz zidentyfikowanie kluczowych w Polsce trendów w tym obszarze w latach 2012–2018. Przeprowadzone na potrzeby artykułu analizy sygnalizują, że zapowiedź odejścia od transferów pieniężnych na rzecz świadczeń pozapieniężnych, aktywizacji społecznej czy zawodowej ma jedynie charakter deklaracyjny.

W analizowanym okresie wystąpił negatywny trend polegający na zwiększeniu się liczby odbiorców świadczeń realizowanych w formie pieniężnej przy spadku liczby osób objętych wsparciem w formie pozapieniężnej. Rosła także liczba świadczeń przyznawanych z powodu dysfunkcji zdrowotnych i niepełnosprawności, malała zaś liczba świadczeń z powodu bezrobocia i ubóstwa.

Ponadto nastąpiło zwiększenie zatrudnienia w sektorze pomocy społecznej, ale przy jednoczesnym spadku zatrudnienia pracowników socjalnych.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, Polska, świadczenia pieniężne, świadczenia niepieniężne

DOI: 10.33119/KSzPP/2020.1.2

Selected social assistance benefits in Poland: an analysis attempt

Abstract

Benefits from the social assistance system in Poland at the local level may be paid in cash or non-cash forms. The purpose of the article is to present selected benefits in the social assistance system and identify trends in changes occurring in the provision of social assistance benefits in 2012–2018. In the analysed period in Poland there was an increase in employment in the social assistance sector, with a simultaneous decrease

¹ Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Jana Grodka w Sanoku; <https://orcid.org/0000-0001-8332-5801>

in the employment of social workers. During 2012–2018, a negative trend was also observed, consisting in an increase in the number of recipients of benefits in the form of cash, with a decrease in the number of persons covered by non-cash support. In Poland the number of benefits in the social assistance system granted due to health dysfunction and disability has increased, while the number of benefits due to unemployment and poverty has decreased. The analyses carried out for the purposes of the article indicate that in Poland public policy in the area of social assistance consisting in the activation and strengthening of social assistance beneficiaries and the abandonment of redistribution of funds to those in need is only declarative.

Keywords: social assistance, Poland, cash benefits, non-cash benefits

Jednym z kluczowych celów funkcjonowania większości współczesnych państw jest zabezpieczenie odpowiednich warunków bytowych ludności i zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Do realizacji tych zamierzeń wykorzystywana jest polityka społeczna. W literaturze naukowej istnieje wiele sposobów definiowania polityki społecznej (por. m.in. Grzywna i in., 2017; Kurzynowski, 2003; Auleytner, 1995; Bednarz, 2008; Szarfenberg, 2009; Orczyk, 2008). Akademicy są zwykle zgodni, że jej zadaniem jest realizowanie idei państwa odpowiedzialnego za dobrobyt ludności, a także dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza jednostek najsłabszych ekonomicznie i społecznie, aby nie zostały one zepchnięte na margines życia społecznego. Obecnie występuje sporo czynników powodujących zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego, do których zaliczyć można typowe ryzyko socjalne, m.in. chorobę, wypadek przy pracy, inwalidztwo, utratę pracy, niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych będących w dyspozycji danej jednostki (Księżopolski, 1996: 247). Ten katalog nie przyjmuje postaci *constans* i będzie się zmieniał wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych krajów.

Niniejszy tekst został poświęcony jednej z części składowych systemu zabezpieczenia społecznego, tj. pomocy społecznej. Oczywiście holistyczne przedstawienie całego systemu pomocy jest zadaniem trudnym i niemożliwym do zrealizowania w tak krótkim tekście. Cel prezentowanego artykułu jest zatem znacznie skromniejszy. Obejmuje zidentyfikowanie trendów zmian występujących w realizowaniu świadczeń pomocy społecznej w Polsce w latach 2012–2018.

Kluczowa teza prezentowanego artykułu sprowadza się do twierdzenia, że w polskim systemie pomocy społecznej nie doszło do zmiany deklarowanej przez władze publiczne². Otóż zapowiadały one odejście od transferów pieniężnych na rzecz

² Por. m.in. Gazeta Prawna, 2013; Łojko, 2014; European Commission, 2020.

świadczeń pozamaterialnych, aktywizacji społecznej i zawodowej oraz zwiększenia partycypacji jednostek w procesie pomocowym. Tymczasem wciąż dominują głównie świadczenia pieniężne, a świadczenia pozapieniężne, takie jak na przykład praca socjalna, mają znaczenie drugorzędne. Ten problem znajduje także odzwierciedlenie w zmianach w strukturze zatrudnienia. Dochodzi bowiem do zmniejszenia odsetka pracowników socjalnych wśród pracujących w instytucjach pomocy społecznej.

Ponadto widoczne jest to, że terenowe ośrodki pomocy społecznej coraz więcej świadczeń oferują seniorom i osobom z niepełnosprawnościami, mniej zaś na rzecz osób dotkniętych bezrobociem czy ubóstwem.

Pomoc społeczna i jej miejsce w polityce społecznej państwa

Literatura przedmiotu wyróżnia trzy metody (techniki) zabezpieczenia społecznego:

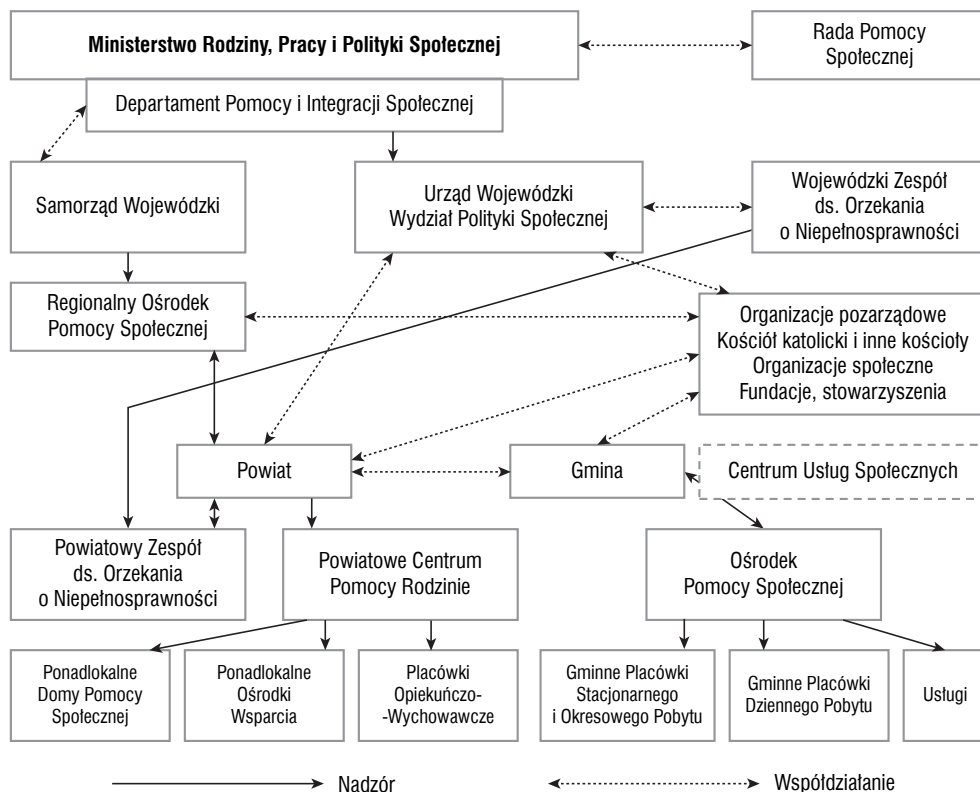
- ubezpieczeniową (np. ubezpieczenia społeczne w zakresie ryzyka utraty zdrowia, pracy),
- zaopatrzeniową (wsparcie rzeczowe),
- pomocową (świadczenia pieniężne i niepieniężne).

Metoda pomocowa (opiekuńcza) jest najstarszą z wyróżnianych trzech metod. Ma zastosowanie wobec osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, które nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć kryzysów. Państwo ze środków publicznych oferuje im pomoc nie tylko finansową, ale także rzeczową i usługową. W metodzie tej dominuje zasada uznaniowa i indywidualizacyjna, a przyznanie i wysokość świadczeń zależą każdorazowo od indywidualnej sytuacji osoby o nie występującej (zob. Sierpowska, 2012: 21; Orłowska-Bednarz, Bednarz, 2012: 60–61).

Wszystkie trzy formy wsparcia wzajemnie się uzupełniają i tworzą współczesny system zabezpieczenia społecznego (zob. szerzej m.in. Sierpowska, 2012; Orłowska-Bednarz, Bednarz, 2012; Uścińska, 2005; Maj, 2015; Nitecki, 2008). W większości państw rozwiniętych, w tym także w Polsce, metoda pomocowa pełni jedynie funkcję komplementarną w stosunku do metod ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej. Należy jednak pamiętać, że owa komplementarność nie może zwalniać od skuteczności w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego obywatelom.

Zakładam poniżej, że zjawisko ubóstwa, a także systemy wspierania potrzebujących, istniały zawsze w określonych formach, zmieniały się jednak w czasie ich charakter i natężenie, formy pomocy czy wreszcie umiejscowienie w strukturze polityki społecznej (szerzej zob. m.in. Pląsek, 2014; Brenk, Chaczko i Pląsek, 2018). Współcześnie obowiązujący w Polsce system pomocy społecznej ukształtowała ustawa

z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2018, poz.1508 z późn. zm.), która określiła jego strukturę i zadaniowość³ (rysunek 1).



Rysunek 1. Struktura organizacyjna systemu pomocy społecznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne

Warto zwrócić uwagę, że w najbliższym czasie w systemie pomocy społecznej mogą się pojawić nowe podmioty – centra usług społecznych (CUS). Zakłada to uchwalona ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019, poz. 1818). Usługi społeczne będą realizowane m.in. z zakresu polityki prorodzinnej, pomocy społecznej, systemu pieczy zastępczej, wspierania osób niepełnosprawnych (art. 2).

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018, poz.1508 z późn. zm.) zastąpiła ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506 z późn. zm.), która po zmianie systemu polityczno-gospodarczego dostosowała system opieki społecznej istniejący w Polsce przed 1989 r. do warunków gospodarki wolnorynkowej.

Centra mogą realizować usługi społeczne będące zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie. Centra (CUS) mogą być tworzone dla jednej bądź co najmniej dwóch gmin na podstawie zawartego porozumienia, wówczas będą funkcjonowały obok gminnych ośrodków pomocy społecznej, współpracując z nimi. Natomiast miasta powyżej 100 tys. mieszkańców będą miały możliwość wyboru trybu utworzenia centrum, tj. utworzenie centrum przez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej (Ustawa o realizowaniu usług społecznych..., 2019, art. 9) lub utworzenie centrum niezależnie od ośrodka pomocy społecznej (art. 9 ust. 3).

Centra (CUS) można uznać⁴ za pomysł na reformę pomocy społecznej. Chodziło o zainicjowanie zmian organizacyjnych w gminach, a celem było skierowanie działań pomocowych do szerokiego kręgu odbiorców lokalnych oraz powiększenie stopnia integracji usług świadczonych przez różne podmioty.

Dostępne publikacje wskazują, że dotychczasowa formuła pomocy realizowana m.in. przez ośrodki pomocy społecznej się nie sprawdza, gdyż jest kierowana jedynie do osób potrzebujących, a nie do ogółu mieszkańców danej gminy (szerzej zob. Kowalski, 2019; por. także European Commission, 2020). W tym miejscu należy zauważyć, że próba „reformy pomocy społecznej”⁵ ma charakter nieobligatoryjny i już na wstępie wprowadzania tego rozwiązania do lokalnego systemu pomocy społecznej pojawia się wiele wątpliwości. Pierwsza z nich to brak zagwarantowanych środków z budżetu państwa, które mogłyby być przeznaczane na tworzenie centrów usług społecznych. Niepokojący wydaje się także zbyt szeroki zakres usług społecznych (por. art. 2), gdyż zadania z zakresu pomocy społecznej, np. praca socjalna, mogą być „spychane” na dalszy plan, a same CUS mogą się koncentrować na „zadaniach medialnych”, np. z zakresu wypłacania świadczeń rodzinnych 500+, które łatwo będzie zareklamować jako sukces lokalnej władzy.

Tworzenie jednej „uniwersalnej” instytucji może sprawić także, że zaprzepaszczone zostanie idea samorządności i decentralizacji systemu pomocy społecznej, nastąpi powrót do centralnego sterowania pomocą społeczną (szerzej zob. dyskusje toczące się w środkach masowego przekazu – np. Kubicka-Żach, 2019). Dodatkowo zagrożeniem dla CUS i usług z pomocy społecznej może być fakt, że duża odległość od ośrodków sprawi, iż osoby niesamodzielne, np. niepełnosprawne, starsze, mogą mieć trudny dostęp do usług świadczonych przez CUS. Zaletą nowego rozwiązania może być natomiast lepsza identyfikacja i hierarchizacja potrzeb lokalnych społeczności.

⁴ Projekt ustawy powstał w Kancelarii Prezydenta RP (zob. Druk sejmowy nr 3040 – Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych z dn. 16.11.2018 r.).

⁵ O innych próbach reform systemu pomocy społecznej w Polsce zob. np. Chaczko, 2018.

Obecnie w środkach masowego przekazu toczy się dyskusja o celowości nowego podmiotu w systemie pomocy społecznej. Pojawiają się obawy, że system „jednego okienka” dla uzyskania kompleksowego wsparcia będzie eksperymentem na „żywym organizmie” i to w warunkach, gdy niepowodzenie projektu spowoduje dla klientów pomocy społecznej wymierne straty, w ich i tak niełatwej oraz wrażliwej sytuacji życiowej (zob. Maczyński, 2018).

Świadczenia pieniężne i niepieniężne

Katalog form pomocowych, w tym m.in. świadczeń skierowanych do osób potrzebujących w polskim systemie pomocy społecznej, można uznać za dość rozbudowany i wydaje się on być niemal kompletny. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej mają możliwość korzystania ze świadczeń pieniężnych i niepieniężnych.

Do najpowszechniejszych świadczeń pieniężnych z systemu pomocy społecznej zaliczyć można m.in.:

- *zasilek stały* – przyznawany jest osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu niepełnosprawności lub z powodu wieku (kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat) w przypadku, gdy nie nabyły one świadczeń z innych metod zabezpieczenia społecznego,
- *zasilek okresowy* – przyznawany ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie,
- *zasilek celowy* – świadczenie przyznawane na zaspokojenie niezbędnej potrzeby życiowej, a w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (szerzej zob. Ustawa, 2004, art. 36)⁶.

⁶ Warunkiem uzyskania świadczeń pieniężnych jest nieprzekraczanie tzw. kryterium dochodowego (zob. Ustawa, 2004, art. 8), które wynosi obecnie dla osoby samotnie gospodarującej 701 PLN, natomiast dla osoby w rodzinie 528 PLN, oraz wystąpienie co najmniej jednej z przyczyn wymienionych w art. 7 pkt 2–15 ustawy o pomocy społecznej lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej. We wcześniejszych latach analizowanego okresu kryterium dochodowe wynosiło odpowiednio: 2012–2014 – 542 PLN (dla osoby samotnie gospodarującej) i 456 PLN (dla osoby w rodzinie); 2015–2017 – 634 PLN (dla osoby samotnie gospodarującej) i 514 PLN (dla osoby w rodzinie). W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy, że kryteria te i ich zmieniająca się wysokość również mogły mieć wpływ na liczbę odbiorców świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Jednak potwierdzenie tej hipotezy wymagałoby prowadzenia dodatkowych pogłębionych analiz i nie stanowi to głównego przedmiotu dyskursu prowadzonego w artykule.

Natomiast świadczenia niepieniężne mogą być świadczone także osobom niespełniającym tzw. kryterium dochodowego, jednak warunkiem koniecznym jest wystąpienie okoliczności faktycznie uzasadniających przyznanie danej pomocy. Najpowszechniejszym świadczeniem niepieniężnym w systemie pomocy

Tabela 1. Świadczenia realizowane w systemie pomocy społecznej – zadania własne gmin oraz zadania zlecone gminom w okresie 2012–2018

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
w PLN							
Zadania zlecone*	75 607 399	97 184 836	90 397 659	98 074 598	99 727 255	4 177 210	123 701 581
Zadania własne**	3 053 422 457	3 526 065 234	3 504 753 171	3 498 936 393	3 529 515 539	3 457 711 891	3 328 756 748
Razem zadania własne i zlecone	3 129 029 856	3 623 250 070	3 595 150 830	3 597 010 991	3 629 242 794	3 461 889 101	3 452 458 329
w %							
Zadania zlecone*	2,42	2,68	2,51	2,73	2,75	0,12	3,58
Zadania własne**	97,58	97,32	97,49	97,27	97,25	99,88	96,42
Razem zadania własne i zlecone	100	100	100	100	100	100	100

* zadania zlecone zawierają: zasiłki celowe na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową lub ekologiczną; specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; zasiłki wypłacane przez OPS. Nie zawierają świadczeń wypłacanych przez PCPR, np. nie zawierają udzielonych świadczeń – zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą

** zadania własne gminy – szerzej zob. art. 17 ustawy o pomocy społecznej

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPIPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPIPS.

społecznej jest praca socjalna, która świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej oraz ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Praca socjalna może być prowadzona na podstawie kontraktu socjalnego (zob. Ustawa, 2004, art. 6).

Ciekawym zagadnieniem wydaje się struktura świadczeń dostępnych w gminach. Analiza danych wskazuje, że tylko 4% świadczeń oferowanych przez nie to świadczenia realizowane jako zadania zlecone. A zatem gminy oferowały mieszkańcom głównie świadczenia, które realizowały w ramach zadań własnych gminy, ale dotowane z budżetu państwa (tabela 1; szerzej zob. m.in. art. 17, 147 i 148 ustawy o pomocy społecznej).

W okresie 2012–2018 w gminach zwiększała się liczba osób, którym wypłacano świadczenia w formie zasiłku stałego (finansowanego głównie z budżetu państwa), z 197,7 tys. osób w 2012 r., do 213,9 tys. osób w 2017 r. Nieznaczny spadek liczby odbiorców tego świadczenia nastąpił w 2018 r. (203,3 tys. osób). W 2012 r. w Polsce gminy przeznaczyły na ten cel 711 mln PLN, a w roku 2018 wydatki wzrosły do ok. 1 mld PLN.

Z kolei w przypadku zasiłku okresowego (również finansowanego głównie przez państwo), w latach 2012–2018 zauważalny był spadek liczby jego odbiorców z 479,9 tys. osób do 317,5 tys. osób w 2018 r. Wydatki na ten cel spadły z 727 349,9 tys. PLN do 588 397,2 tys. PLN.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zob. m.in. art. 147 i 148) zakłada, że gminy otrzymują dotację celową z budżetu centralnego na wypłatę powyższych zasiłków. Gdyby jednak występowały trudności, to dotacje te zostaną zmniejszone i gminy musiałyby zwiększyć udział środków własnych w finansowaniu tych rodzajów świadczeń. W ostatnich latach w Polsce pojawiały się nowe uregulowania prawne czy też interpretacje obowiązujących przepisów prawnych, które zwiększały obciążenia budżetu gmin z tytułu realizowanych zadań z zakresu pomocy społecznej i które uprawdopodobniają tę sytuację (zob. np. Guzikowska, 2011; PPR Pierwszy Portal Rolniczy, 2016).

Jak wspomniano wcześniej, świadczenia z systemu pomocy społecznej mogą być realizowane w formie pieniężnej i niepieniężnej. W latach 2012–2018 rosła liczba odbiorców świadczeń pieniężnych w stosunku do odbiorców świadczeń niepieniężnych. Uznałem to za trend negatywny.

W 2012 r. 51,2% beneficjentów świadczeń socjalnych pobierało je w formie pieniężnej, zaś w roku 2018 ten odsetek wzrósł do 54,5%. A zatem następuje sytuacja odwrotna do pożądanej, zakładanej w koncepcji „aktywnej polityki społecznej w obszarze pomocy społecznej”, w której pomoc społeczna odchodzi od dystrybuowania środków finansowych na rzecz oferowania potrzebującym usług i aktywnej partycypacji.

Tabela 2. Liczba osób, którym w okresie 2012–2018 przyznano świadczenia w formie pieniężnej i niepieniężnej wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej

Województwo	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*
dolnośląskie	73179	62504	77209	57206	73133	52015	66182	48566	60181	43606	54981	37583	48619	33936
kujawsko-pomorskie	83316	88926	99833	76453	98829	66935	91795	57667	81383	54487	73712	48801	65498	46316
lubelskie	56749	65900	64382	66002	56169	62887	51998	61256	46409	55286	41930	45121	38795	40616
lubuskie	37569	31997	44168	26995	41159	25911	38449	24613	34881	22267	31590	18946	28721	17566
łódzkie	83413	65225	84775	59390	77579	54274	73292	51932	66203	48215	61057	41331	53757	36880
małopolskie	73748	70436	77016	72157	74693	70663	71689	69090	64493	65322	64093	57734	61512	53873
mazowieckie	115822	123612	121070	119614	117748	114614	110320	110670	102018	101204	94441	89117	88417	81351
opolskie	25021	18531	26633	18360	25885	18042	23831	17803	22447	16540	20616	14837	17907	13781
podkarpackie	67144	71387	71530	72179	66168	66579	62083	64398	55372	58291	50104	50753	45560	45083
podlaskie	39910	38172	44203	36426	42314	34845	40062	33737	36342	30785	33103	26095	30366	23619
pomorskie	79426	65630	82235	66227	76918	61539	61581	59292	56146	54213	49929	46047	44914	42473
śląskie	100664	99172	115298	85602	107128	79670	98398	79455	87003	72499	76999	63994	66748	57832
świętokrzyskie	42644	48292	45356	48249	43475	45033	40929	41648	37302	37231	34819	32442	31326	29285
warmińsko-mazurskie	71652	59195	73700	60777	69623	58063	64024	55513	58527	49851	52911	43649	48174	40238
wielkopolskie	85597	87970	93170	80021	86555	75991	79096	72302	71634	64715	68550	56781	62010	53361
zachodniopomorskie	62864	49391	64286	46946	58995	42749	53960	39417	48290	35937	43525	30350	39122	27619
Razem	1098718	1046340	1184864	992604	1116271	929810	1027689	887359	928631	810449	852360	703581	771446	643829
w %	51,2	48,8	54,4	45,6	54,6	45,4	53,7	46,3	53,4	46,6	54,8	45,2	54,5	45,5

A* świadczenia wypłacane w formie pieniężnej

B* świadczenia wypłacane w formie niepieniężnej

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPIPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPIPS.

Przyjrzyjmy się teraz ofercie wsparcia potrzebujących w postaci pracy socjalnej, która jest jedną z głównych form pomocy niepieniężnej⁷. Jak pisał K. Frysztacki, praca socjalna „jest głównym narzędziem wykonawczym, posiada rolę nie do zastąpienia, jest autonomicznym czynnikiem, dzięki któremu możliwa jest pomoc społeczna” (Frysztacki, 2019: 155). W analizowanym okresie można zauważyć niemal stan *constans*, jeżeli chodzi o liczbę rodzin, którym przyznano wsparcie wyłącznie w formie pracy socjalnej.

W roku 2012 korzystało z niej 210,3 tys. osób, zaś w roku 2018 – 212,9 tys. osób. Nastąpił jednak spadek liczby osób w rodzinach, którym udzielono wsparcia wyłącznie w formie pracy socjalnej (w 2012 r. – 508,9 tys. osób, a w 2018 r. – 468,2 tys. osób). Brak wzrostu liczby osób wspieranych w formie pracy socjalnej może sygnalizować, że polski system pomocy społecznej nie jest aktywny.

Kolejnym wymiarem pracy socjalnej jest wsparcie oferowane w formie kontraktu socjalnego. Z założenia jest to aktywne narzędzie pracy pracowników socjalnych z podopiecznymi. Pracownik socjalny podpisuje kontrakt z podopiecznym określający wspólne działania służące wybrnięciu z życiowych tarapatów. W analizowanym okresie dwukrotnie spadła liczba kontraktów (w 2012 r. zawarto 83,6 tys. kontraktów, a 2018 – 40,6 tys.) (tabela 3).

Zjawisko to można uznać za kolejną oznakę dysfunkcjonalności systemu pomocy społecznej w sytuacji, gdy dotychczasowe badania empiryczne prowadzone w Polsce i tak wskazują na niską skuteczność tego aktywnego narzędzia pracy pracowników socjalnych (zob. np. Frączek, 2019; Mikołajczyk, 2017).

Analiza danych statystycznych z okresu 2012–2018 pozwoliła również na określenie najczęstszych powodów przyznawania świadczeń w polskim systemie pomocy społecznej (tabela 4). Otóż najczęstszą przyczyną były ubóstwo (25,11% ogółu przyznanych świadczeń), jakkolwiek o 31,24% zmniejszyła się liczba rodzin, którym przyznano świadczenia z tego powodu. Co piąte świadczenie przyznano z powodu bezrobocia (wartość średnia – 20,71% ogółu), jakkolwiek nastąpił tu spadek liczby świadczeń o 45,30%, tj. o 290,1 tys. rodzin.

⁷ Do niepieniężnych form wsparcia z systemu pomocy społecznej zaliczyć można m.in. pracę socjalną; bilet kredytowany; składki na ubezpieczenie zdrowotne; składki na ubezpieczenia społeczne; pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie; sprawienie pogrzebu; poradnictwo specjalistyczne; interwencję kryzysową; schronienie; posiłek; niezbędne ubranie; usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia; mieszkanie chronione; pobyt i usługi w domu pomocy społecznej; pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych (art. 36 ustawy o pomocy społecznej). W kontekście niepieniężnych form wsparcia warto także wspomnieć instytucję projektu socjalnego, który jest określany jako zespół działań podejmowanych przez gminę, mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym (art. 6 pkt. 2 ustawy o pomocy społecznej; szerzej o projekcie socjalnym zob. także INFOR, 2015).

Tabela 3. Liczba kontraktów socjalnych oraz liczba osób objętych kontraktami socjalnymi w Polsce w latach 2012–2018

Województwo	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*
dolnośląskie	5661	6965	5381	6684	4441	6068	3228	4238	2993	3806	265	2541	3167	3716
kujawsko-pomorskie	6542	8708	7929	10 216	5819	6913	3068	3758	4026	4918	134	8360	3203	3758
lubelskie	5539	7292	6252	7325	5332	6902	3054	4004	3090	3974	25	2351	2068	2498
lubuskie	3617	4929	3442	4839	2586	3558	1836	2414	1727	2284	45	1653	1382	1750
łódzkie	5669	7270	7076	8889	6804	8330	4383	5064	3119	3790	266	656	1783	1994
małopolskie	7845	9844	9270	10 401	8340	8517	4894	5007	4118	4496	132	4597	2620	2741
mazowieckie	6231	7980	8351	10 870	8299	10 917	4833	6343	4605	5606	212	4132	4416	5234
opolskie	1598	2002	1550	1998	1399	1852	1221	1650	1241	1626	31	580	782	957
podkarpackie	4533	6064	3893	6017	3845	5267	2812	3500	1869	2469	80	1110	1944	2264
podlaskie	2190	2686	1519	1906	2304	2566	1219	1449	838	955	16	598	597	709
pomorskie	4143	6103	4169	5780	3051	4363	2545	3281	3611	5142	69	4843	2588	3209
śląskie	10 885	14 095	11 252	12 789	12 694	14 643	11 287	11 989	13 262	1370	197	6258	5794	6212
świętokrzyskie	3928	5491	4001	5780	3370	4685	2930	4204	2683	3243	11	439	1510	1989
warmińsko-mazurskie	4321	27613	4268	5351	4253	5165	2157	2479	1860	2273	153	3024	2278	3210
wielkopolskie	6291	7426	5867	7052	4543	5271	3105	3524	2523	2892	234	3639	3596	3993
zachodniopomorskie	4678	6055	5162	8128	4933	7905	3824	6331	3693	5540	165	1030	2962	3358
Razem	83 671	13 0523	89 382	114 025	82 013	10 2922	56 396	69 235	55 258	66 884	2035	45 811	40 690	47 592

A* liczba kontraktów socjalnych

B* liczba osób objęta kontraktami socjalnymi

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPIPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPIPS.

Tabela 4. Powody przyznania świadczenia z systemu pomocy społecznej w Polsce latach 2012–2018

Powody przyznania świadczeń	Liczba rodzin						Zmiany w okresie 2012–2018		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Dynamika zmian (2012=100%)	Liczba rodzin 2012–2018
ubóstwo	708 005	75 4726	724 306	694 447	640 502	568 122	486 804	68,76	–221 201
sieroctwo	2467	1985	1840	1519	1266	1059	786	31,86	–1681
bezdomność	35 520	37 317	37 763	38 060	37 395	37 188	35 834	100,88	314
potrzeba ochrony macierzyństwa	119 424	127 184	126 329	127 015	113 095	983 86	94 911	79,47	–24 513
wieloletniość	72 903	78 161	79 914	81 103	73 069	63 737	58 775	80,62	–14 128
bezrobocie	640 507	685 993	635 511	574 705	499 657	422 027	350 338	54,7	–290 169
niepełnosprawność	396 544	412 880	408 697	399 253	393 878	384 939	364 682	91,97	–31 862
długotrwała lub ciężka choroba	412 291	429 704	430 793	430 685	430 686	435 969	432 234	104,84	19 943
bezaradność w sprawach opiek.-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego	235 878	241 652	227 343	213 209	189 182	165 349	156 961	66,54	–78 917
przemoc w rodzinie	18 730	20 187	20 506	18 838	17 222	17 382	14 242	76,04	–4488
potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi	62	62	60	40	43	70	62	100	0
alkoholizm	88 059	89 647	86 965	84 917	80 172	76 885	70 538	80,1	–17 521
narkomania	3373	3808	4146	4579	4406	4500	4412	130,8	1039
trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	19 229	21 284	18 984	17 554	15 402	13 633	12 406	64,52	–6823
trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy	553	567	662	780	662	699	760	137,43	207
zdarzenie losowe	8559	8594	8467	7127	6323	7116	5943	69,44	–2616
sytuacja kryzysowa	15175	10666	11443	9051	9279	9241	8308	54,75	–6867
klęska żywiołowa lub ekologiczna	2106	2132	1313	1395	676	14413	649	30,82	–1457

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPIPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPIPS.

Tabela 5. Powody przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej w Polsce w latach 2012–2018 (w %)

Rok/powód przyznania świadczeń	ubóstwo	sieroctwo	bezdomność	potrzeba ochrony macierzyństwa	wielodzietność	bezrobocie	niepełnosprawność	długotrwała lub ciężka choroba	bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego
2012	25,47	0,09	1,28	4,30	2,62	23,04	14,27	14,83	8,49
2013	25,79	0,07	1,28	4,35	2,67	23,44	14,11	14,68	8,26
2014	25,64	0,07	1,34	4,47	2,83	22,50	14,47	15,25	8,05
2015	25,68	0,06	1,41	4,70	3,00	21,25	14,76	15,93	7,88
2016	25,49	0,05	1,49	4,50	2,91	19,88	15,67	17,14	7,53
2017	24,48	0,05	1,60	4,24	2,75	18,19	16,59	18,79	7,12
2018	23,20	0,04	1,71	4,52	2,80	16,69	17,38	20,60	7,48
Wartość średnia za okres 2012–2018	25,11	0,06	1,44	4,44	2,80	20,71	15,32	16,75	7,83
Dynamika zmiany 2012–2018 (2012=100%)	91,09	44,44	133,59	105,12	106,87	72,44	121,79	138,91	88,10
Spadek/wzrost w okresie 2012–2018 (w%):	-8,91	-55,56	33,59	5,12	6,87	-27,56	21,79	38,91	-11,90
Rok/powód przyznania świadczeń	przemoc w rodzinie	potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi	alkoholizm	narkomania	trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy	zdarzenie losowe	sytuacja kryzysowa	klęska żywiołowa lub ekologiczna
2012	0,67	0,00	3,17	0,12	0,69	0,02	0,31	0,55	0,08
2013	0,69	0,00	3,06	0,13	0,73	0,02	0,29	0,36	0,07
2014	0,73	0,00	3,08	0,15	0,67	0,02	0,30	0,41	0,05
2015	0,70	0,00	3,14	0,17	0,65	0,03	0,26	0,33	0,05
2016	0,69	0,00	3,19	0,18	0,61	0,03	0,25	0,37	0,03
2017	0,75	0,00	3,31	0,19	0,59	0,03	0,31	0,40	0,62
2018	0,68	0,00	3,36	0,21	0,59	0,04	0,28	0,40	0,03
Wartość średnia za okres 2012–2018	0,70	0,00	3,19	0,16	0,65	0,03	0,29	0,40	0,13
Dynamika zmiany 2012–2018 (2012=100%)	101,49	0,00	105,99	175,00	85,51	200,00	90,32	72,73	37,50
Spadek/wzrost w okresie 2012–2018 (w%):	1,49	nie dotyczy	5,99	75,00	-14,49	100,00	-9,68	-27,27	-62,50

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPiPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPiPS.

Istotnymi powodami przyznawania świadczeń były również długotrwała lub ciężka choroba (wartość średnia 16,75%) i w tej kategorii nastąpił wzrost liczby przyznanych świadczeń (o 38,91%) oraz niepełnosprawność (wartość średnia – 15,32% ogółu), gdzie również doszło do wzrostu liczby udzielonych świadczeń (o 21,79%).

Zidentyfikowana powyżej dynamika zmian w powodach przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w Polsce może sygnalizować, że w analizowanym okresie doszło do zmiany „profilu klienta” będącego odbiorcą świadczeń socjalnych. W Polsce coraz większa liczba świadczeń w pomocy społecznej przyznawana jest z powodu dysfunkcji zdrowotnych i niepełnosprawności, co niewątpliwie związane jest ze starzeniem się polskiego społeczeństwa – czego dowodem mogą być także inne głosy w literaturze przedmiotu (zob. np. Krzyszkowski, 2013; por. także Szymańczak, 2012; Adamczyk, 2017). Spadła natomiast liczba osób, którym świadczenia z ośrodków pomocy społecznej przyznawano z powodu bezrobocia (spadek o 27,56%) i ubóstwa (spadek o 8,91%), do czego niewątpliwie przyczyniła się poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy oraz wybrane działania publiczne, np. program 500+. Oznacza to, że w przyszłości pomoc społeczna coraz częściej będzie zmuszona wspierać seniorów i osoby z niepełnosprawnościami, a w mniejszym stopniu osoby bezrobotne i dotknięte ubóstwem.

Warto także przeanalizować strukturę rodzin, które najczęściej korzystały z systemu pomocy społecznej w okresie 2012–2018. Otóż nastąpiło zmniejszenie się liczby rodzin objętych wsparciem z pomocy społecznej (2012 r. – 1 375, 5 tys. rodzin, a w 2018 r. 1 085,6 tys. rodzin). Istotną zmianą jest to, że rodziny wielodzietne⁸ przestały być dominującym odbiorcą świadczeń. Tymczasem Ustawa z 2004 (art. 7 pkt. 8) wskazuje, że wielodzietność może być przejawem dysfunkcji, z powodu której może być przyznana pomoc społeczna (zob. także Miruć, 2011). Tymczasem analiza danych liczbowych z okresu 2012–2018 nie pozwala potwierdzić takiego założenia, rodziny wielodzietne stanowiły jedynie ok. 30% wszystkich rodzin wychowujących dzieci, które korzystały z pomocy społecznej. Tendencja ta była podobna we wszystkich analizowanych latach. Oczywiście należy zastrzec, że samo jednoznaczne potwierdzenie bądź sfalsyfikowanie takiej tezy wymagałoby prowadzenia dalszych pogłębionych analiz.

⁸ Za rodzinę wielodzietną w literaturze uznaje się rodzinę z 3 i więcej dzieci – zob. Szyszka, 2015; Bukalska, 2018; Wilk, 2016.

Tabela 6. Liczba i typ rodzin objętych pomocą społeczną w Polsce w okresie 2012–2018 (w liczbach i %)

Rok	RODZINY korzystające z pomocy społecznej		Rodziny z dziećmi		Rodziny wielodzietne – 3 dzieci i więcej		Rodziny wielodzietne – jako % rodzin z dziećmi		Rodziny niepełne – jako % ogółu korzystających z pomocy społecznej		Rodziny emerytów i rencistów ogółem – jako % ogółu korzystających z pomocy społecznej	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*
2012	1 375 541	3 624 223	583 912	2 410 687	175 955	1 002 952	30,13	41,60	13,1	15,8	41,3	20,1
2013	1 412 432	3 687 739	591 160	2 426 826	170 710	968 186	28,88	39,90	13	15,7	40,7	20
2014	1 344 825	3 445 606	544 202	2 231 320	159 199	898 880	29,25	40,28	12,9	15,8	41,8	20,3
2015	1 290 263	3 239 074	504 326	2 063 617	149 206	837 164	29,59	40,57	12,5	15,6	43,8	20,4
2016	1 225 581	2 943 874	444 710	1 807 308	129 929	727 513	29,22	40,25	11,7	15,2	50,2	22,1
2017	1 163 150	2 656 991	384 484	1 54 6247	111 300	618 888	28,95	40,03	10,8	14,5	61,7	26
2018	1 085 687	2 416 806	341 130	1 37 0613	100 643	558 232	29,50	40,73	10,6	14,7	69,6	28,1

A* liczba rodzin ogółem

B* liczba osób w rodzinach

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPiPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPiPS.

Tabela 7. Zatrudnienie pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie w Polsce w latach 2012–2018

Województwo	2012*				2013*				2014*				2015*	
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B
dolnośląskie	125	1432	1557	19,43	127	1464	1591	18,36	128	1480	1608	17,70	91	1490
kujawsko-pomorskie	84	1134	1218	19,79	80	1123	1203	19,22	74	1122	1196	18,68	69	1126
lubelskie	79	1306	1385	20,52	73	1293	1366	20,11	69	1290	1359	19,84	64	1219
lubuskie	51	501	552	15,85	47	549	596	16,84	50	541	591	16,76	52	548
łódzkie	109	1335	1444	17,28	108	1352	1460	16,42	101	1337	1438	15,83	100	1324
małopolskie	74	1703	1777	17,27	76	1701	1777	17,35	69	1705	1774	16,98	58	1683
mazowieckie	157	2273	2430	17,07	157	2302	2459	16,94	164	2308	2472	16,93	131	2365
opolskie	43	448	491	14,28	39	453	492	13,09	43	446	489	12,74	34	444
podkarpackie	70	1160	1230	17,15	65	1163	1228	16,81	74	1151	1225	16,54	63	1148
podlaskie	31	637	668	19,55	29	653	682	19,07	30	670	700	18,65	22	678
pomorskie	77	1075	1152	18,36	76	1089	1165	18,48	70	1077	1147	18,02	76	1100
śląskie	168	2349	2517	18,04	171	2317	2488	17,74	117	2348	2465	17,31	125	2318
świętokrzyskie	56	741	797	16,12	63	749	812	16,01	54	755	809	16,06	40	754
warmińsko-mazurskie	68	871	939	16,51	65	879	944	16,68	62	880	942	14,51	59	858
wielkopolskie	123	1676	1799	17,71	121	1718	1839	17,70	106	1661	1767	17,24	106	1656
zachodniopomorskie	63	955	1018	16,57	62	952	1014	16,45	60	926	986	15,70	47	945
Razem	1378	19596	20974	17,70	1359	19757	21116	17,43	1271	19697	20968	16,96	1137	19656

A – pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodkach pomocy społecznej (OPS) (w liczbach)

B – pracownicy socjalni zatrudnieni w powiatowych centrach pomocy społecznej (PCPR) (w liczbach)

C – ogółem pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS i PCPR w regionie (w liczbach)

D – odsetek pracowników socjalnych w całości zatrudnienia w pomocy społecznej w regionie (w %)

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań MRPiPS-03-R za okres 2012–2018 pozyskanych z MRPiPS.

2015*		2016*				2017*				2018*				Różnica w zatrudnieniu	
C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	w liczbach – razem	w %
1581	17,45	90	1479	1569	16,52	92	1487	1579	16,43	86	1466	1552	15,93	-5	-3,50
1195	18,50	73	1128	1201	17,79	66	1113	1179	17,35	63	1114	1177	16,85	-41	-2,94
1283	18,72	59	1231	1290	18,28	59	1207	1266	17,73	56	1203	1259	17,26	-126	-3,26
600	16,45	51	543	594	16,13	58	539	597	16,03	59	537	596	15,36	44	-0,49
1424	15,59	105	1335	1440	15,24	97	1335	1432	15,02	100	1351	1451	14,79	7	-2,49
1741	16,60	62	1665	1727	16,26	60	1691	1751	16,05	61	1711	1772	15,77	-5	-1,50
2496	16,88	128	2360	2488	16,37	144	2354	2498	16,18	130	2390	2520	15,95	90	-1,12
478	12,29	32	444	476	11,74	32	444	476	11,46	29	452	481	11,35	-10	-2,93
1211	16,10	56	1145	1201	15,62	57	1157	1214	15,35	56	1175	1231	15,12	1	-2,03
700	18,63	25	683	708	18,14	25	679	704	17,81	25	666	691	16,80	23	-2,75
1176	18,11	75	1140	1215	18,70	69	1109	1178	17,99	63	1134	1197	17,57	45	-0,79
2443	16,91	126	2370	2496	16,44	122	2342	2464	16,28	112	2264	2376	15,28	-141	-2,76
794	15,34	44	743	787	14,75	44	756	800	14,94	36	762	798	14,47	1	-1,65
917	13,71	62	860	922	13,24	58	840	898	12,60	62	853	915	12,79	-24	-3,72
1762	17,05	106	1635	1741	16,84	98	1640	1738	16,29	97	1611	1708	15,87	-91	-1,84
992	15,58	51	924	975	14,89	48	917	965	14,87	51	907	958	14,47	-60	-2,10
20793	16,62	1145	19685	20830	16,18	1129	19610	20739	15,89	1086	19596	20682	15,47	-292	-2,23

W analizowanym okresie w Polsce zauważalny jest wzrost liczby osób korzystających z pomocy społecznej, które były emerytami bądź rencistami. W roku 2012 41,3% ogółu korzystających z systemu pomocy społecznej było emerytami lub rencistami, zaś w roku 2018 odsetek ten wzrósł aż do 69,6%. Tak znaczący wzrost gospodarstw emeryckich korzystających ze wsparcia pomocy społecznej może być potwierdzeniem tego, że zmienia się rodzaj odbiorców świadczeń i usług z terenowych ośrodków pomocy społecznej i coraz częściej wsparcie to jest warunkowane starszym wiekiem oraz występującymi w tym okresie życia dysfunkcjami zdrowotnymi. Powyższe dane wskazują na istotne zjawiska w systemie pomocy społecznej.

Na koniec chcę jeszcze przeanalizować trendy w strukturze zatrudnienia w instytucjach pomocy społecznej⁹. Tu również widoczne są istotne tendencje.

Otóż w omawianym okresie doszło do ogólnego wzrostu zatrudnienia w instytucjach pomocy (wzrost o 15,1 tys. osób, tj. 11,36%), ale w kategorii pracowników socjalnych – niezależnie od regionu – doszło do nieznacznego spadku pracujących (spadek dla Polski o 292 osoby). Zmniejszył się odsetek zatrudnienia pracowników socjalnych w ogólnym zatrudnieniu w systemie pomocy społecznej (średni spadek dla Polski – 2,23%).

Jest to zjawisko niepokojące, gdyż pracownicy socjalni w toku swojej pracy nie zajmują się tylko prowadzeniem postępowań administracyjnych np. w celu wypłaty świadczeń, ale również – a może przede wszystkim – powinni się zajmować świadczeniem pracy socjalnej.

K. Frysztacki pisał, że praca socjalna „korzystając z przede wszystkim publicznych, ale również prywatnych, środków, »produkuje« lepsze życie jednostek, rodzin, grup i społeczności rozmaitego rodzaju, przyczynia się do kształtowania lepszego społeczeństwa” (Frysztacki, 2019, s. 252). W literaturze przedmiotu pojawia się wiele postulatów sygnalizujących konieczność rozdzielania wypłacania świadczeń socjalnych czy postępowań administracyjnych od pracy socjalnej (zob. m.in. Szarfenberg, 2015). Mogłoby to przeciwdziałać dominacji procedur administracyjnych i marginalizacji pracy socjalnej w systemie pomocy społecznej (zob. np. Rymsza, 2019).

Założenia te niewątpliwie wpisują się w nurt tzw. „aktywnej polityki społecznej” w obszarze pomocy społecznej (szerzej zob. m.in. Rymsza, 2007; Rymsza, 2013), gdzie w systemie pomocy społecznej preferuje się usługi (w tym pracę socjalną) jako formę aktywnej pomocy, w której występuje znacząca partycypacja w procesie pomocowym, przeważającą nad zasiłkami (głównie w formie pieniężnej) jako pasywną stroną pomocy społecznej. Stąd też zmniejszenie liczby pracowników socjalnych w sektorze pomocy społecznej w Polsce, przy ogólnym wzroście zatrudnienia (w tym pracowników

⁹ O realiach pracy pracowników socjalnych w Polsce – zob. np. NIK, 2019.

administracyjnych), należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Oznaczać to może, że pomimo deklaracji władz publicznych o aktywnym nastawieniu pomocy społecznej w Polsce, większy nacisk w ośrodkach pomocy społecznej położono na wypłacanie świadczeń pieniężnych, nie zaś na wsparcie w formie pracy socjalnej.

Dalszy spadek liczby zatrudnionych pracowników socjalnych w systemie pomocy społecznej będzie świadczył niewątpliwie o marginalizowaniu pracy socjalnej, co więcej, rodzi to obawy, że w przypadku zmiany i prób zwiększenia aktywności systemu pomocy społecznej może wystąpić problem z podażą pracy socjalnej.

Rekapitulacja przedstawionych w niniejszym tekście analiz pozwala na potwierdzenie kluczowej tezy artykułu. W polskim systemie pomocy społecznej jedynie deklaruje się odejście od transferów pieniężnych na rzecz świadczeń pozamaterialnych, aktywizacji społecznej i zawodowej oraz partycypacji jednostek w procesie pomocowym. Dominują w nim bowiem świadczenia pieniężne, zaś świadczenia pozapieniężne, w tym praca socjalna (realizowana np. poprzez kontrakty socjalne), mają znaczenie drugorzędne.

Ponadto nastąpiło zmniejszenie liczby pracowników socjalnych, którzy nie tylko prowadzą postępowania administracyjne, ale również zajmują się świadczeniem pracy socjalnej. Dalszy spadek zatrudnienia pracowników socjalnych w polskim systemie pomocy społecznej będzie świadczył o marginalizowaniu pracy socjalnej i koncentrowaniu się na wypłatach świadczeń pieniężnych. W analizowanym okresie w gminach wypłacane były głównie świadczenia realizowane w ramach zadań własnych gmin.

Przeprowadzone analizy pozwalają zauważyć, że w latach 2012–2018 coraz więcej świadczeń w pomocy społecznej przyznawanych jest z powodu dysfunkcji zdrowotnych i niepełnosprawności, spada zaś liczba świadczeń przyznawanych z powodu bezrobocia i ubóstwa. Ma to niewątpliwie związek z poprawą na krajowym rynku pracy oraz procesem starzenia się polskiego społeczeństwa. Oznacza to, że dochodzi do zmiany „profilu klienta” pomocy społecznej i w przyszłości polski system pomocy społecznej będzie musiał być przygotowany na wspieranie w większym stopniu osób starszych i niepełnosprawnych oraz zwiększenie form pomocy realizowanych w formie „skutecznych” usług, a nie wyłącznie świadczeń pieniężnych. W Polsce daje się również zauważyć spadek znaczenia rodzin wielodzietnych jako odbiorców świadczeń socjalnych, przy równoczesnym wzroście znaczenia emerytów i rencistów.

W ostatnich latach podejmowane były próby reformy systemu pomocy społecznej, aby odmienić powyższe proporcje. Przykładem może być tutaj wprowadzenie centrów usług społecznych, które mają sprawić, że pomoc społeczna będzie skuteczna

i skierowana do szerokiego kręgu odbiorców w społecznościach lokalnych (mieszkańców gmin), a nie jedynie do osób potrzebujących.

Jednak idea skierowania pomocy społecznej do ogółu społeczności lokalnych wydaje się być założeniem błędnym. Należy pamiętać, że celem zasadniczym pomocy społecznej jest wspieranie osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, z którymi nie mogą sobie poradzić z wykorzystaniem własnych sił i zasobów, nie zaś ogółu społeczeństwa. Do wspierania ogółu społeczeństwa powinny być jednak wykorzystywane inne subpolityki społeczne, np. polityka wobec rodzin, polityka oświatowa, nie zaś pomoc społeczna. Ponadto wsparcie z pomocy społecznej powinno mieć charakter incydentalny, a nie przyjmować formy „opieki przez długi okres życia” i tym samym zastępować inne działy polityki publicznej w kształtowaniu odpowiednich warunków bytu ludności oraz wyrównywania szans życiowych jednostek.

Konkludując, należy stwierdzić, że konieczna jest dalsza modernizacja polskiego systemu pomocy społecznej. Powinien on być nastawiony na rzeczywistą i aktywną pomoc w integracji społecznej czy zawodowej osób potrzebujących wsparcia. Dopiero tak zreformowany system pomocy społecznej będzie mógł sprostać pojawiającym się wyzwaniom związanym z przemianami polskiego społeczeństwa.

Bibliografia

- Adamczyk, M.D. (2017). Starzenie się społeczeństwa polskiego wyzwaniem dla zrównoważonego rozwoju. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*, 106: 105–113.
- Adamowicz, M., Borchyńska, I. (2016). Funkcjonowanie systemu pomocy społecznej w układzie lokalnym na przykładzie gminy Obryte. *Rozprawy Społeczne*, 1(10): 31–43.
- Auleytnier, J. (red.) (1995). *Polityka społeczna: stan i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Bednarz, M. (2008). *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej.
- Brenk, M., Chaczko, K., Pląsek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018: podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Broda-Wysocki, P. (2010). *Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja i instrumenty*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej, <http://www.eapn.org.pl/expert> (dostęp: 26.09.2019).
- Bukalska, I. (2018). Współczesne rodziny wielodzietne–samoorganizacja dla realizacji potrzeb. *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne/Academic Journal of Sociology*, 18(1), 51–56.
- Chaczko, K. (2016). Polska w soczewce. Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej. *Rocznik Administracji Publicznej*, 2: 353–372.

- European Commission (2020), Country Report Poland 2020, SWD (2020) 520 final, Brussels, 26.2.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_en.pdf (dostęp: 28.02.2020).
- Frączek, P. (2019). *Kontrakty socjalne. W stronę aktywnej pomocy społecznej*. Sanok: Wydawnictwo PWSZ im. J. Grodka w Sanoku.
- Frysztański, K. (1999). Dylematy badawcze w pracy socjalnej, w: A. Niesporek, K. Wódcz (red.), *Praca socjalna w Polsce*. Katowice: Wyd. Śląsk.
- Frysztański, K. (2006). Refleksje nad historią pracy socjalnej, w: A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha (red.), *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i w świecie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego: 17–24.
- Frysztański, K. (2019). *Wokół pracy socjalnej. Od koncepcji i teorii do kontekstów empiryczno-aplikacyjnych*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Gazeta Prawna (2013). Będą nowe świadczenia w pomocy społecznej. Rząd szykuje reformę, 9.09.2013, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/730648,beda-nowe-swadczenia-w-pomocy-spoecznej.html> (dostęp: 28.02.2020).
- Grewiński, M., Lizut, J. (2012). *Pomoc społeczna jako realizator efektywnych usług socjalnych*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- Grzywna, P., Lustig, J., Mitreğa, M., Stępień-Lampa, N., Zasępa, B. (2017). *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Guzikowska, M. (2011). *Nowa interpretacja przepisów przez resort finansów zmniejsza dotacje na zasiłki stałe*. Portal prawosocjalne.pl, 9.06.2011, <http://www.prawosocjalne.pl/articles/show/a,1668,i,nowa-interpretacja-przepisow-przez-resort-finansow-zmniejsza-dotacje-na-zasilki-stale> (dostęp 19.10.2019).
- INFOR (2015). Projekt socjalny – nowe przepisy ustawy o pomocy społecznej, <https://samo-rzad.infor.pl/wiadomosci/730704,Projekt-socjalny-nowe-przepisy-ustawy-o-pomocy-spoecznej.html> (dostęp: 28.02.2020).
- Kowalski, R. (2019). *Sejm zajął się Centrami Usług Społecznych. Przyspiesza i dąży do szybkiego uchwalenia ustawy*, ngo.pl, 5.07.2019, <https://publicystyka.ngo.pl/sejm-zajal-sie-centrami-uslug-spoecznych-przyspiesza-i-dazy-do-szybkiego-uchwalenia-ustawy> (dostęp: 23.09.2019).
- Krzyszowski, J. (2013). Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego. *Prze-głąd Socjologiczny*, 62(2): 9–31.
- Księżopolski, M. (1985). Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia, w: A. Piekara, J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa: PWE: 18–34.
- Księżopolski, M., Magnuszewska-Otulak, G., Gierszewska, R. (1996). Zabezpieczenie społeczne, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Kubicka-Żach, K. (2019). *Nie będzie boomu na centra usług społecznych*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/centra-uslug-spoecznych-cus-czyli-nowe-jednostki-organizacyjne,470051.html> (dostęp: 24.09.2019).
- Kulesza, E. (2013). *Lokalna polityka społeczna*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

- Kurzynowski, A. (2003). Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres, w: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: SGH.
- Łojko, M. (2014). Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy. *Studia Ekonomiczne*, 179: 206–214.
- Maciejko, W. (2008). *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Maczyński, P. (2018). *Centra Usług Społecznych to eksperyment na potrzebujących*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/centra-uslug-spolecznych-powstana-w-miejsce-lub-obok-ops,339979.html> (dostęp 23.09.2019).
- Maj, E. (2015). Istota systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej*, 1: 100–139.
- Mikołajczyk, M. (2017). Skuteczne narzędzie czy utrapienie? Pracownicy z warszawskich ośrodków pomocy społecznej o zaletach i wadach kontraktu socjalnego. *Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo*, 1: 97–114.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – MRPiPS, *Statystyki pomocy społecznej – Sprawozdania MRPiPS-03 za okres 2012–2018*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spolecznej> (dostęp: 24.09.2019).
- Miruć, A. (2011). Wielodzielnosc-dysfunkcja pomocy społecznej (wybrane zagadnienia). *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, 1(22): 21–35.
- Najwyższa Izba Kontroli – NIK (2019). Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach. Informacja o wynikach kontroli KPS.430.005.2018, Nr ewid. 65/2019/P/18/040/KPS.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o.
- Orczyk, J. (2008). *Polityka społeczna: uwarunkowania i cele*. Poznań: AE.
- Orłowska-Bednarz, M., Bednarz, M. (2012). Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia. *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea*, 2: 55–76.
- Piotrowski, J. (1966). *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa: KiW.
- Pląsek, R. (2014). Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989. *Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja*, 24: 95–108.
- PPR Pierwszy Portal Rolniczy (2016). *Gminy dopłacą do zasiłków stałych. Nowa interpretacja zaskoczyła samorządy*, 5.01.2016, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/aktualnosci/gminy-doplaca-do-zasilkow-stalych-nowa-interpretacja-zaskoczyla-samorzady-163562> (dostęp: 19.10.2019).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. 2018, poz. 1358).
- Rymsza, M. (2007). Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej, w: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

- Rymsza, M. (2016). Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych? *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 35(4): 25–42.
- Rymsza, M. (2019). Polska tradycja społeczno-socjalna, w: K. Frysztański (red.), *Praca socjalna, 30 wykładów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sejm RP, Druk sejmowy nr 3040 – Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych z dn. 16.11.2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3040> (dostęp 19.10.2019).
- Sierpowska, I. (2012). *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca: studium administracyjno-prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Surdacki, M. (2018). Opieka społeczna w Polsce do końca XVIII wieku, *Polska Myśl Pedagogiczna*, 4(4).
- Szarfenberg, R. (2009). Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej, w: G. Firlit, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: PWN, Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2015). *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/rozdzielenieRSz.pdf> (dostęp 30.09.2019).
- Szymańczak, J. (2012). Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne. *Studia BAS*, 2: 9–28.
- Szyska, M. (2015). Wielodzielnosc w Polsce – społeczne postrzeganie i pomoc państwa, w: I. Taranowicz, S. Grotowska (red.), *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum: 177–192.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018, poz.1508 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019, poz. 1818).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506 z późn. zm.).
- Uścińska, G. (2005). *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich: Studium porównawcze*. Warszawa: IPISS.
- Wilk, J. (2016). *Pedagogika rodziny*. Seria pedagogika rodziny w teorii i praktyce – t. 2. Lublin: Wydawnictwo Episteme.